

CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

PARECER JURÍDICO Nº 003/2024.

PROCESSO LICITATÓRIO Nº: **003/2024**

INTERESSADO: **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA - CIMERP**

MODALIDADE: **PREGÃO ELETRÔNICO N.º 002/2024**

Critério: **menor preço por item.**

VALOR: **R\$ 329.222,90 (trezentos e vinte e nove mil duzentos e vinte e dois reais e noventa centavos).**

EMENTA: SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - PREGÃO ELETRÔNICO, EQUIPAMENTO DE ESTRUTURAÇÃO SIM CIMERP E MUNICÍPIOS - PERÍODO DE 12 MESES - PROCEDIMENTO REGULAR COM OBSERVAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico opinativo sobre análise e observância das formalidades legais do procedimento licitatório nº 003/2024.

Finalizada a fase preparatória do presente Processo Licitatório, o Setor de Licitações e Contratos do CIMERP, encaminhou os Autos até esta assessoria jurídica para fins de análise e emissão de parecer jurídico preliminar acerca da regularidade do Processo Licitatório nº 003/2024, cujo objeto refere-se à:

{...} registro de preços das propostas mais vantajosas para a eventual e futura aquisição de EQUIPAMENTOS DE REFRIGERAÇÃO, PROTEÇÃO E DE ESTRUTURAÇÃO PARA ATENDER AS DEMANDAS DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL E DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo.

- I - Documento de formalização de demanda;
- II - Despacho;
- III - Estudo Técnico Preliminar;
- IV - Previsão orçamentaria;
- V - Justificativa
- VI - Minuta do Edital de Pregão eletrônico n.º 002/2024;
- VII - Anexos, contendo: Estudo técnico preliminar, Termo de referência e Minuta do contrato,

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

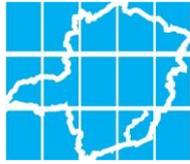
DO MÉRITO

DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Ao encontro disso, recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas - BCP nº 07, sendo:



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto **(Grifo nosso)**.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o **artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Porém, cumpre esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

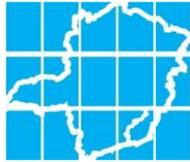
Isso porque, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme **art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DOS ELEMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATORIA.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece quais são os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de licitação conforme segue:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Em análise aos documentos constantes dos autos constata-se que foi apresentado a planilha de preços que também se encontra presente no termo de referência fazendo menção aos valores; Por sua vez foi apresentada a declaração orçamentária embora na minuta de edital não conste dotação orçamentária específica, os demais os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados como por exemplo a DFD, o termo de referência, minuta de edital e minuta de contrato. Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram parcialmente instruído, atendendo parcialmente as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, pregão, conforme dispositivo abaixo transcrito:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

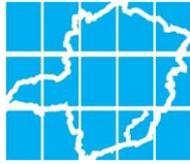
(...)

Desta forma, destaca-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois a contratação foi qualificada como comum pela unidade técnica (**art. 6º, X, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**), destaque-se que, à luz do **art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133, de 2021**, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto. Sendo assim a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que conforme a justificativa apresentada *“necessidade de aquisição de equipamentos de refrigeração, proteção e de estruturação para atender as demandas do serviço de inspeção municipal e dos municípios consorciados”*.

Ao dar continuidade a análise registra-se a inexistência do plano anual de contratações, o que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o **inciso VII, do artigo 12 da NLLC**, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...) VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão**, na forma de regulamento,



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (**grifos nossos**).

DA ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE DEMANDA

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos conforme regulamento do Consórcio em destaque a **justificativa da necessidade** da contratação, o nome da **área requisitante** ou técnica com a **identificação do responsável** e a restante prejudicada a análise da data pretendida por não haver uma indicação específica contando apenas que será no prazo previsto no edital, mas sem contar uma data certa.

No caso verifica-se que foi juntada a solicitação de demanda e que a mesma contém os elementos elencados acima.

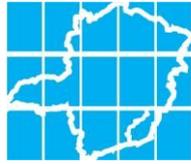
DA ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Da análise do estudo técnico preliminar percebe-se que foram previstos os conteúdos conforme descrito na NLLC dentre os quais são obrigatórios:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

III - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

IV - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

V - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

Percebe-se que o estudo técnico preliminar contém, parcialmente os elementos necessários conforme a previsão legal supracitada acima.

DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA.

O Termo de referência deverá conter a **definição do objeto**, incluídos sua **natureza**, os **quantitativos**, o **prazo** do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua **prorrogação**, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os **requisitos da contratação**, o modelo de **execução do objeto**, o modelo de gestão do contrato, os **critérios de medição/pagamento**, a forma e **critérios de seleção do fornecedor**, as **estimativas do valor** da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das **memórias de cálculo** e dos documentos que lhe dão suporte, com os **parâmetros utilizados para a obtenção dos preços** e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária em observância ao **art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021**.

Apesar de apresentado, constatou-se a falta de algumas informações como: parâmetros utilizados para obtenção dos preços, o que prejudica a análise detalhada destes itens.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou parcialmente as exigências contidas nos normativos acima citados.

DA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Em observância ao **art. 6º, XXIII, alínea "i" c/c art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021**, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação. Além disso, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o

produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços.

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por esta assessoria jurídica, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

MINUTA DO EDITAL.

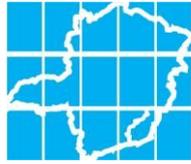
Conforme já exposto, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna do procedimento licitatório, no caso em análise o mesmo foi submetido a análise jurídica contendo anexos, quais sejam: Estudo técnico preliminar, Termo de referência e Minuta do contrato.

O Art. 25 da Lei nº 14.133/2021, assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

A presente minuta de Edital identificou; a **modalidade licitatória** escolhida (pregão); o **critério de julgamento das propostas** (Menor Preço por lote); o **objeto da licitação**; os prazos legais; as exigências de habilitação dos proponentes (**habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, apresentação de declarações**); as **condições de participação** ao certame: as orientações acerca da **interposição de impugnações e recursos administrativos**; as **sanções administrativas** de descumprimento; às **obrigações do contratante/contratado(a)**; as **condições de pagamento**; entre outras disposições específicas e os anexos necessários para perfectibilizar a contratação.

Do exposto encontra-se, regular as cláusulas inseridas na minuta do edital, vez que em consonância com o que definido no **art. 25 da Lei nº 14.133/21**.



DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

Neste ponto, a minuta do contrato as seguintes cláusulas: objeto, preço e condições de pagamento, vigência, dotação orçamentária, reajustamento de preço, obrigações da Contratante e Contratada, fiscalização, pagamento, alterações, rescisão contratual, penalidades, norma aplicada e eleição de foro. Assim, o **artigo 92 e incisos da NLLC**, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

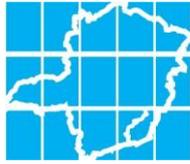
IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

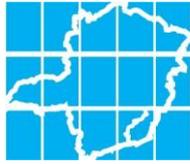
Neste ponto de análise, constatou-se que a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na **Lei nº 14.133/2021**, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação do edital no Diário Oficial dos Municípios - AMM e no site oficial do CIMERP, além de jornal de circulação regional, e do ente de maior nível entre eles uma vez que tratar-se o CIMERP de Consórcio de Municípios, e demais meios já utilizados pelo CIMERP, em observância ao que determinam os **art. 54, capute §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021**.

Ressalta-se ainda que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o **art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021**.

CONCLUSÃO



CIMERP

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO RIO POMBA

Em caráter orientativo (este parecer não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos).

Como observação/recomendação deverá:

I - Juntar ao procedimento a planilha de composição de preços com as fontes de pesquisas e metodologia utilizada;

II - No termo de referência e na minuta do edital faltou constar a dotação orçamentária que será utilizada, o que merece ajuste;

III - Ainda, no termo de referência faltou a indicação do fiscal do contrato o que pela legislação é **obrigatório** para fins de formalização de designação posterior;

Pelo exposto, encontrando-se o processo dentro dos permissivos legais, notadamente com relação à **Lei Federal nº 14.133/21**, esta Procuradoria exara parecer **OPINATIVO FAVORÁVEL**, a realização do certame licitatório pretendido pela Administração Pública, desde que cumprida as observações acima em sua íntegra.

Além do exposto, orienta-se ainda que, quando o objeto se tratar de recurso proveniente de convênios ou emendas, o respectivo instrumento deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

S.M.J., é o parecer desta assessoria Jurídica.

Muriaé/MG, 14 de agosto de 2024.

Daniel Jose Dias Campos

OAB/MG 125.785

Assessor Jurídico do CIMERP.